

## Der schwere Abschied von "Vater Staat": zur Überwindung der institutionellen Trägheit des deutschen Wohlfahrtsstaates

Heinze, Rolf G.

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinze, R. G. (2003). Der schwere Abschied von "Vater Staat": zur Überwindung der institutionellen Trägheit des deutschen Wohlfahrtsstaates. *Neue Praxis*, 33(2), 147-161. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-109080>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der  
  
Leibniz-Gemeinschaft

## Der schwere Abschied von »Vater Staat«

*Zur Überwindung der institutionellen Trägheit des deutschen Wohlfahrtsstaates*

### 1 Der Trend zum kooperativen Staat und einer postparlamentarischen Demokratie

Die Einbeziehung organisierter Interessen in die Politik durch Konsensrunden und Verhandlungsnetzwerke (exemplarisch etwa im »Bündnis für Arbeit«, der Zuwanderungskommission oder dem Ethikrat) war das erklärte Ziel der rot-grünen Bundesregierung. Durch derartige Kooperationsstrukturen sollte die Steuerungsfähigkeit der Regierungspolitik modernisiert und erhöht werden. Allerdings zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, dass politische Führung weiterhin gefragt ist, da der anvisierte »innovative Konsens« (Steinmeier, 2001) durch Beiräte und Kommissionen nicht immer erreicht wurde (vgl. Heinze, 2002). Auch die Erfahrungen in anderen vergleichbaren Ländern demonstrieren nachhaltig, dass ohne eine eigene langfristig angelegte Strategie sich die Regierungspolitik im Geflecht der organisierten Interessen verfängt und anstatt den Wandel zu organisieren letztlich den Interessen der »Besitzstandswahrer« ausliefert. Eine modernisierungsorientierte Politik muss sich aber mit den Vetospielern anlegen, weil ansonsten ein »Konsens der Mächtigen« droht und nicht der gewünschte Aufbruch aus den institutionellen Erstarrungen. Der Organisationszweck gerade von gesellschaftlichen Großorganisationen beschränkt sich in vielen Fällen auf die Absicherung des Status quo und schützt so die organisierten Interessen.

Politische  
Führung  
gefragt

Die Gefahr, dass die von der Bundesregierung angepriesene Konsensstrategie nicht als Aufbruch aus den Reformblockaden verstanden wird, zeigt sich nachhaltig zu Beginn der neuen Legislaturperiode, zumal der vom ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog schon Mitte der 90er Jahre geforderte »Ruck« durch das Land noch immer nicht zu verzeichnen ist. Von einer Auflösung des Reformstaus ist auch Anfang 2003 kaum die Rede, vielmehr hat sich die Politik in vielen Feldern im »Gestrüpp« der organisierten Interessen verfangen.

Schon deshalb wird auch in den offiziellen Debatten um die Zivil- oder Bürgergesellschaft versucht, sowohl ein breites Spektrum der gesellschaftlichen Selbstorganisation anzusprechen als auch den Bürgerinnen und Bürgern vermehrte Möglichkeiten der Einflussnahme auf öffentliche Politik zu geben. Im Rahmen der neueren Diskussionen um den kooperativen Staat und bürgerliches Engagement werden von der Politik und in der Wissenschaft in diesem Zusammenhang zumeist die Konzepte der Zivilgesellschaft und des »Sozialkapitals« verwandt (vgl. die Beiträge in Kistler et al, 1999, Heinze/Olk, 2001 sowie Klages, 2002). Im Vergleich zu Kapitalformen wie Geld- und Sachkapital lässt sich das Sozialkapital als öffentliches Gut auffassen; in Ab-

Kooperativer  
Staat und  
bürgerliches  
Engagement

**Motivations-  
wandel**

grenzung zum Humankapital betrifft es nicht personale Eigenschaften, sondern die Qualität interpersonaler Beziehungen. Das soziale Kapital einer Region oder einer Nation bemisst sich am Grad des generalisierten Vertrauens, der Aufmerksamkeit, die Individuen für soziale Belange entgegen bringen und dem Grad und der Verteilung von Mitgliedschaften in sekundären Assoziationsmustern, die sich von Familienstrukturen einerseits, aber auch den formalisierten Strukturen politisch-strategischer und ökonomisch-kommerzieller Organisationen unterscheiden. Hierzu zählen Verbände, Kultur- und Sportvereine aber auch Wohlfahrtsvereinigungen, also die Institutionen, die als zivilgesellschaftliche Akteure verstanden werden.

Der Indikator der Mitgliedschaft ist allerdings immer weniger für eine Analyse des Bürgerengagements geeignet, auch wenn er weiterhin in den vereinslastigen empirischen Untersuchungen dominiert. Angesichts eines vielfach belegbaren Wandels der Motivationen und Formen freiwilligen Engagements taucht die Frage auf, ob sich mit dem geringeren Grad an persönlicher Verpflichtung und Bindung auch die Qualität des sozialen Kapitals auf der Makroebene verringert. Da Putnam (2001) insbesondere in der jüngeren Generation ein Schwinden des sozialen Vertrauens und der gesellschaftlichen Beteiligung zu erkennen meint (»bowling alone«), wird nach generations-spezifischen Erklärungsmustern für die Erosion gesucht. Dabei gilt die massenhafte Ausbreitung von Informations- und Kommunikationsmedien - und hier insbesondere der Fernsehkonsum - als Hauptursache für den sozialen Vertrauensverlust in modernen Gesellschaften, da auf diese Weise tradierte Formen bürgerschaftlicher Vergemeinschaftung und öffentlicher Verhandlung zugunsten von passivem Konsumentenverhalten an den Rand gedrängt würden.

**Assoziative  
Demokratie**

Aufgrund der begrenzten Organisationsfähigkeit der großen Verbände in der Bundesrepublik (ablesbar am schrumpfenden Organisationsgrad etwa bei den Gewerkschaften: so ist mittlerweile nur noch jeder fünfte Arbeitnehmer, der nicht bereits im Ruhestand ist, Gewerkschaftsmitglied!) und der Neigung zu partikularistischen Strategien der Interessenabsicherung kann eine aufgeklärte Regierung nicht mehr allein auf die Repräsentation durch Verbände setzen. Ein handlungsfähiger kooperativer Staat darf nicht zu einem »Nachtwächterstaat« werden, der soweit wie möglich alles den Besitzstandswahrungsinteressen (seien es die Großverbände oder die klassischen Bürokratien) überlässt, vielmehr sind alle zivilgesellschaftlichen Akteure zu aktivieren (»assoziative Demokratie«). Die Förderung assoziativer Gesellschaftsstrukturen und neuer Verhandlungssysteme kann durchaus mithelfen, die Erstarrungen im traditionellen System organisierter Interessen aufzubrechen. Aufgabe des Staates bleibt es, alle Interessen und Problemlagen in die Verhandlungssysteme einzubinden, um adäquate Lösungen für den gesellschaftspolitischen Handlungsbedarf zu finden (vgl. Benz, 2001). Das neue Staatsverständnis darf sich jedoch nicht darauf begrenzen, den nunmehr »schlanken« Staat nur noch als Dienstleistungsunternehmen zu sehen. Leitbild sollte nicht ein Aufgaben- und Ressourcenabbau um jeden Preis sein, also ein »abgemagerter« Staat, vielmehr sollte eine neue Kooperationskultur und eine Modernisierung der traditionellen Verwaltungsstrukturen vorangetrieben werden (vgl. Behrens et al, 1995 und Blanke et al, 2000). Das »moderne« Regieren sollte also nicht nur - in Ergänzung zu den traditionellen parlamentarischen Beratungen -

auf Beiräte und andere, stark verbändedominierte Verhandlungssysteme setzen, sondern auch das Bürgerengagement in Bürgerkonferenzen und anderen Formen direkter Partizipation nutzen.

In die Vernetzung verschiedener gesellschaftlicher und politisch-administrativer Akteure wurden auch von der derzeitigen Bundesregierung große Hoffnungen gesetzt. Inzwischen finden sich in fast allen Politikfeldern (von der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bis hin zur Wirtschafts- und Forschungs- sowie der Zuwanderungspolitik) auch Bündnisrunden und Expertenkommissionen, die sich durch eine enge Verzahnung zwischen Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft auszeichnen. Besonders populär ist im Jahr 2002 die »Hartz-Kommission« geworden, die eine grundlegende Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik vorbereiten sollte.

**Kommissionen  
als Politiker-  
satz?**

Es wird in diesen neuen Politikformen ein anderer Regierungsstil sichtbar, der versucht, den über Jahre aufgebauten Reformstau dadurch aufzulösen, dass die Politikzusammen mit den zentralen Akteuren in dem jeweiligen Politikfeld handelt. »Erfolgreiches >public policy making< bzw. >good governance< kann nicht mit den Bordmitteln demokratischer Repräsentation und exekutivischen Handelns allein zustandegebracht werden - und das

nicht nur im Fall von Hochwasserkatastrophen. Erfolgreiches Regierungshandeln ist tatsächlich auf entgegenkommende, sozial-ethische Dispositionen einer »Bürgergesellschaft« angewiesen, die der staatlichen Politik nicht alles zutraut oder alles abverlangt, was an problemlösenden Bewältigungen des aktuellen sozialen, politischen und ökonomischen Wandels ansteht« (Offe, 2001:195; vgl. auch Heinze, 2002).

Was den Politikstil angeht, so sind es vor allem die vielfältigen Prozesse der Konsenssuche, die auch als Neuerung der Regierungspolitik unter Gerhard Schröder zu verbuchen sind. Gerade an diesen Konsensrunden und Foren scheiden sich aber auch die republikanischen Geister. Für die einen versündigt sich Schröder an den heiligsten Vorrechten des Parlamentes; für andere ist sein ständiger Versuch, die gesellschaftlichen Akteure jenseits ideologischer Gräben in einen dialogischen Prozess einzubinden, nur ein Zeichen für das Verharren in korporatistischen Blockaden. Generell steckt in solchen informellen Runden auch immer die Gefahr, Konsens ohne Innovationen zu erzeugen und zu einem Konsens der starken Interessen zu verkommen. Trotz der begrenzten Erfolge der bisherigen Konsensrunden (vor allem des »Bündnis für Arbeit«) kann eine Modernisierung des Wirtschafts- und Sozialstandortes aber nicht gelingen, wenn sie darauf verzichtet, weite Kreise der Gesellschaft in die Veränderungsprozesse einzubeziehen. Erst eine »dialogfähige« Politik kann den Menschen das Gefühl geben, in diesen Reformprozessen mit ihren Interessen, Wünschen und Sorgen ernst genommen zu werden. Eine sowohl gerechte also auch effiziente Modernisierungspolitik muß die Gesellschaft »sprachfähig« machen und ihre Innovationsbereitschaft aufgreifen. Sie würde aber ihrerseits das Vertrauen der Bürger rasch verlieren, wenn sie in Feilschereien auf dem Basar des Korporatismus und der festgefühten Besitzstände verharrte.

Politikstil

Nicht zuletzt geht es auch zentral um die demokratiepolitische Frage, wie die politischen Beteiligungs- und Artikulationsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger verbessert werden können. In Anknüpfung an diskurstheoretische Konzeptualisierungen von Bürgergesellschaft als eines öffentlichen Raumes, innerhalb dessen lebensweltlich entstanden und wahrgenommenen Probleme und Anliegen öffentlich erörtert und an die Entscheidungskanäle institutionalisierter Politik weiter vermittelt werden, geht es darum,

durch die Öffnung politischer Beteiligungsverfahren die »Demokratie zu demokratisieren« (vgl. Giddens, 1999: 86 ff; Leggewie, 2002; Leif, 2002), etwa indem politische Entscheidungsprozesse und Verfahrensweisen derart gestaltet werden, dass eine effektive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger möglich wird. Pate steht hier wieder das Modell des verhandelnden, kooperativen Staates, der bestimmte, für die Bürgerinnen und Bürger signifikante politische Entscheidungen nicht ausschließlich den professionell zuständigen politischen Gruppen und abgehobenen Entscheidungszirkeln überlässt sondern bestrebt ist, die betroffenen gesellschaftlichen Akteure moderierend mit einzubeziehen.

Wenn aber die Rede von der Stärkung der Zivilgesellschaft und einen »aktivierenden Staat« mehr als nur symbolische Politik sein soll, dann wird sie sich in Zukunft immer mehr daran messen lassen müssen, ob sie es mit einem beteiligungsfreundlichen Politikstil wirklich ernst meint und überall dort, wo dies möglich ist, politische Streitfragen einer wirklich öffentlichen Auseinandersetzung und Erörterung zuführt und damit dem ausschließlichen Zugriff partikularistischer Lobbypolitik unterbindet. »Die Zivilgesellschaft ist kein Demokratieromantikprojekt, sondern ein Name für die korporative Organisation der Zukunftsfähigkeit eines Staates, dessen Steuerungsressourcen schwinden.... Nicht am Phänomen der erweiterten politischen Entscheidungsarenen bewährt sich das zivilgesellschaftspolitische Konzept, sondern daran, inwieweit die Bürger, in geeigneten Kooperationsformen, Verfügungsrechte über die Administration gewinnen« (Priddat, 2000: 206; vgl. auch Benz, 2001; Evers/Olk, 2002; Klages, 2002).

Bürger-  
konferenzen

Gefragt sind also verschiedene Formen des Bürgerengagements und Foren öffentlicher Auseinandersetzung (etwa in Bürgerkonferenzen) wie auch eine Revitalisierung der klassischen intermediären Organisationen (»assoziative Demokratie«), die aber einen aktivierenden Staat und mutige, experimentelle Politik benötigen.

## 2 Vom »Modell« zum »Patienten«: Reformstau in Deutschland und Optionen zur Überwindung

Neue  
Beschäfti-  
gungsfelder

Es ist inzwischen weitgehend Konsens in den Debatten um die Zukunft des Sozial- und Wirtschaftsstandortes Deutschland, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen (lohnarbeitszentrierte soziale Sicherungssysteme) die sozialstaatliche Ziele nur dann aufrechterhalten werden können, wenn die Beschäftigungskrise gelöst wird. Dies kann aber nicht allein über den Weg einer besseren Vermittlung der Arbeitslosen und anderer Schritte zur Effizienzsteigerung der Arbeitsmarktpolitik im Sinne der »Hartz-Konzeption« gelingen, sondern muss zentral auf den Aufbau von Beschäftigung gerichtet sein. Ohne die Eröffnung neuer Beschäftigungsfelder, die in Deutschland weitgehend im Dienstleistungssektor liegen, ist weder der traditionelle noch ein modernisierter Sozialstaat überlebensfähig (vgl. Heinze/Streeck, 2000). Wir müssen deshalb die Architektur unseren Sozialstaates erneuern, denn diese ist beschäftigungsfeindlich, indem sie den Faktor Erwerbsarbeit mit ständig steigenden Beiträgen und Abgaben überfordert. Dieser Weg ist auch in anderen vergleichbaren westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten eingeschlagen worden (z. B. in den Niederlanden, Dänemark oder Schweden) und

zeigt auch erste Erfolge auf dem Arbeitsmarkt. Dort hat man bspw. den Faktor Arbeit entlastet, niedrige Erwerbseinkommen bezuschusst und schon vor einiger Zeit die Arbeitsverwaltung modernisiert und aktiviert. Im internationalen Vergleich ist demgegenüber die deutsche Entwicklung am Arbeitsmarkt (gemessen an Niveau und Veränderung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit) sowohl in den neunziger Jahren als auch in den Jahren der rot-grünen Bundesregierung schlechter als in den meisten vergleichbaren Ländern (vgl. Eichhorst et al, 2001 und Heinze, 2002). Die verfestigte Beschäftigungskrise ist deshalb weiterhin die zentrale Herausforderung für den Sozial- und Wirtschaftsstandort Deutschland. Gerade vor dem Hintergrund der offiziell registrierten Arbeitslosenzahlen, die im Winter 2002/03 mit neuen Schreckensmeldungen wieder einmal in der Öffentlichkeit für Gesprächsstoff sorgen (sogar der Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement spricht von einer »beängstigenden Situation«), müsste deshalb in der Beschäftigungspolitik der Aufbau neuer Arbeitsplätze absolute Priorität genießen.

Arbeitslosigkeit

Einerseits ist auch ein großes Beschäftigungspotential im Dienstleistungssektor zu erkennen, der in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern jedoch unterentwickelt ist. Andererseits ist bislang keine schlüssige Dienstleistungspolitik zu sehen, die diese Potentiale sowohl im Bereich unternehmensbezogener als auch sozialer Dienstleistungen mobilisieren könnte. Für personenbezogene Dienstleistungen in Haushalten werden derzeit zwar neue institutionelle Lösungsangebote eingerichtet, teilweise dienen diese Regelungen aber nur der Abschaffung bürokratisierter Verfahren, die zu Beginn der rot-grünen Regierungsära 1999 eingeführt wurden (etwa die Gesetze zur Eindämmung der »Scheinselbstständigkeit«). Der wichtigste Motor für den Ausbau sozialer Dienstleistungen sind zweifelsohne die demographische Entwicklung und die schleichende Erosion primärer sozialer Netzwerke. Die absolute Anzahl älterer Menschen als auch der Anteil der Hochbetagten unter den älteren Menschen wird in Zukunft weiter ansteigen. Dies zieht einen erhöhten Bedarf nach Pflege und Betreuung nach sich. Bislang wurden diese Leistungen fast ausschließlich von Frauen im familiären Rahmen erbracht. Durch die steigende Erwerbstätigkeit geht dieses Potential jedoch drastisch zurück - eine Lücke, die durch professionelle Pflegeangebote geschlossen werden muss. Die Erosion »klassischer« Familienformen und die Zunahme an Singlehaushalten und Alleinerziehenden erfordert außerdem nicht nur altenbezogene Dienste, auch haushaltsbezogene Dienste und Kinderbetreuung stellen ein nicht unbeträchtliches Beschäftigungspotential dar. Dies gilt auch für den Gesundheitssektor, in dem nicht nur kontinuierlich medizinische Behandlung, sondern auch Beratungsdienste nachgefragt werden (vgl. Heinze et al, 2003; Hartmann/Mathieu, 2002; Bosch, 2002).

Soziale Dienstleistungen

Es bleibt festzuhalten, dass sich bei den personenbezogenen Diensten, Freizeit, Gesundheit und Soziales auch zukünftig ein hoher Bedarf abzeichnen wird, der neue Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung beinhaltet. Dies gilt insbesondere für »Vermischungsbereiche«, in denen Dienstleistungselemente aus verschiedenen Sektoren kombiniert werden. Die wirtschaftliche Erschließung personenbezogener Dienste ist allerdings kein Selbstläufer. Gebraucht wird eine aktivierende Politik, die solche Innovations- und Beschäftigungspotentiale anregt, unterstützt und weiterentwickelt. Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Impulse können zwar vom Staat ausgelöst werden, die Ideen, Ressourcen und Wegbereiter von Entwicklungen sind jedoch

Organisations-  
lernen

»vor Ort« in den Unternehmen, Verbänden und Kommunen zu finden. Zur Konzeption und Umsetzung erfolgversprechender Maßnahmen bedarf es allerdings auch ganz wesentlich engagierter Promotoren, die sich für bestimmte Entwicklungen engagieren und bestehende Hemmnisse und Barrieren überwinden. Der Wandel einer institutionellen Regulationsstruktur wird darüber hinaus auch durch subjektive Momente (oft einzelne Führungspersönlichkeiten) und durch die Dynamik von organisatorischen Lernprozessen mitbestimmt. Was das Organisationslernen und die Bereitschaft zur Kooperation angeht, die wiederum Vertrauen voraussetzt, sind in den letzten Jahren in einzelnen Regionen und Politikfeldern zwar Kommunikationsprozesse angeregt worden, über deren Wirksamkeit liegen allerdings bislang noch keine hinreichenden Ergebnisse vor. Dies liegt auch am experimentellen Charakter dieser Innovationsstrategie, für die kein exakter Bauplan besteht, sondern die sich durchaus im Laufe des Entwicklungsprozesses selbst ändern kann.

Gerade weil Vertrauen ein kostbares Gut zur Steuerung des Strukturwandels ist und sich schon heute deutliche Risse und Entfremdungserscheinungen gegenüber den zentralen Organisationen des wirtschaftlichen und politischen Lebens zeigen, könnte eine Umsteuerung auch im Interesse der etablierten Akteure liegen. Allerdings gibt es hierfür bislang kaum gelungene Vorzeigebispiele, demgegenüber ist in vielen Organisationen (gerade auch im Sozialwesen und bei den Gewerkschaften) eher ein Riss zwischen den »Modernisierern« und den »Bewahrern« zu erkennen. Zudem sind die dominierenden Eigeninteressen der sozialpolitischen Akteure, von den staatlichen Einrichtungen über die Verbände bis hin zu den Berufsorganisationen, einzukalkulieren, die nach allen Erfahrungen einer Umstrukturierung reserviert gegenüber stehen.

»Sozialstaatliche Institutionen sind träge und beharrend. Interessen und Anspruchskulturen schützen sie vor radikalen Reformen. Dies gilt etwa im besonderen Maße für die Rentensysteme des kontinentalen Wohlfahrtsstaates. Aber auch hier darf die sichtbare Pfadabhängigkeit jeglicher Reform nicht als Struktur determinismus missdeutet werden, der jegliches Umsteuern unmöglich macht. Denn schon mittelfristig dürften die institutionellen Logiken eines aktivierenden, stärker univer-

salistischen und vermehrt steuerungsfinanzierten Sozialstaat diesen nachhaltiger stützen als es die normative, ökonomische und politische Logik den selektiven, bedürftigkeitsprüfenden Institutionen des angelsächsischen und den statussichernden Versicherungsinstitutionen des kontinentalen Wohlfahrtskapitalismus erlaubt« (Merkel, 2001: 19; vgl. auch die Beiträge in Leibfried/Wagschal, 2000; Mayer, 2001; Schmidt, 2001).

Wie weit die Akzeptanz des traditionellen Wirtschafts- und Sozialmodells angesichts der umfassenden Krise auf dem Arbeitsmarkt, strukturellen Problemen bei der sozialen Sicherung und zunehmenden Kürzungen im staatlichen Bereich noch trägt oder ob nicht schon längst die Gefahr besteht, dass der Wohlfahrtsstaat inhaltlich und legitimatorisch »ausblutet«, kann an dieser Stelle nur als Frage formuliert werden. Klar scheint allerdings zu sein, dass die Einigkeit über eine Konsensstrategie zur Sicherung des Sozialstaats, wie sie jahrzehntelang in der Bundesrepublik unausgesprochen dominierte, zerbrochen ist.

Es gibt zwar keinen Königsweg aus der Krise, deutlich wird aber immer mehr, dass das in der Bundesrepublik bei Reformprozessen übliche Schnecken tempo nicht mehr den Herausforderungen angemessen ist. Der passive

Entwicklungspfad des deutschen Modells kann so nicht fortgeführt werden, da sich die strukturellen Probleme nicht auf der Zeitschiene lösen lassen. Gerade weil die Problemlagen so stark miteinander verkoppelt sind, dürften die anhaltenden Beschäftigungsdefizite, die finanziellen Engpässe und die Strukturprobleme der sozialen Sicherung allgemein die Wahrnehmungsblockaden zunehmend auflösen. Aber auch wenn sich die Wahrnehmungen verändern, kann man nicht erwarten, dass die betreffenden Organisationen ihren jeweiligen Organisationsblick sofort verändern. Es bedarf deshalb schon einer erhöhten Risikobereitschaft und des Mutes bei den zentralen politischen Akteuren und experimenteller Schritte, um sowohl die politisch-institutionellen Lähmungen als auch das vorherrschende Stimmungsbild in der Bevölkerung, das sich als »aktive Passivität« umschreiben lässt, zu überwinden.

Veränderung  
der Wahrnehmung

Die politischen Debatten um die Zukunftsfähigkeit des modernen Wohlfahrtsstaates sind kein deutscher Sonderfall, sondern Alltag in allen westlichen Ländern. Überall werden die neuen Herausforderungen (auf dem Arbeitsmarkt, bei der Einwanderung, in der Bewältigung der Alterung der Bevölkerung etc.) diskutiert und Umbaupläne für die »Baustelle Sozialstaat« geschmiedet. Allerdings gibt es zum einen bemerkenswerte Unterschiede im Umfang und im Zeitpunkt, zu dem die Probleme virulent werden, und zum anderen fallen die Reaktionen nicht überall gleich aus. Dazu sind die politisch-institutionellen Handlungsbedingungen und die Strukturen der etablierten Wohlfahrtsstaaten zu unterschiedlich. Schon ein grober Blick zeigt, dass es neben Bewegung und Reform auch Beharrung und Blockade gibt - wobei in der Bundesrepublik derzeit trotz einiger »Auflockerungen« letzteres noch immer dominiert.

### 3 Umbaupläne für die »Baustelle Sozialstaat«: Für eine Neuaufteilung der Kompetenzen zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft

Schaut man sich zu Beginn des Jahres 2003 in verschiedenen westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten um (der Vergleich mit den USA ist aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen sozialer Sicherheit und Kulturen gar nicht so zentral, wie manche Beobachter unterstellen), so stellt man fest, dass viele deutsche Tabuthemen andernorts schon politisch gelöst worden sind (etwa hinsichtlich von Rechten und Pflichten in der Arbeitsmarktpolitik oder auch beim Kündigungsschutz) und dies durchaus auch von sozialdemokratisch regierten Ländern wie etwa Schweden. An dieser Stelle soll dieser »Hinterherhinken« nicht näher ausgeführt und bewertet werden, sondern nur verdeutlichen, dass es den Wohlfahrtsstaat bzw. die Herausforderung nicht gibt, sondern vielfältige und unterschiedliche Konstellationen existieren. Es sind aber ebenfalls Prozesse der Annäherung bzw. der Konvergenz der Wohlfahrtsstaaten erkennbar, was in der sozialwissenschaftlichen Forschung zu einigen Kontroversen geführt hat. Ob sich die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten im Laufe ihrer jüngeren Geschichte mehr oder weniger ähnlich geworden sind, ist dabei freilich nicht nur eine akademische, sondern durchaus auch eine Frage für die praktische Politik.

Internationaler  
Vergleich



Gerade die noch immer existierenden Unterschiede und Ungleichzeitigkeiten machen aus den westlichen Wohlfahrtsstaaten zugleich ein Laboratorium. Dieses Laboratorium genauer zu betrachten trägt nicht nur zu einem besseren Verständnis der eigenen Strukturen bei, sondern erweitert ebenfalls die Vorstellungen darüber, was politisch möglich ist (vgl. Heinze et al, 1998; Eichhorst et al, 2001; Schmid, 2002). In vielen Fällen ist darüber hinaus Lernen bzw. eine Politikdiffusion möglich, da man auf diesem Wege brauchbare ausländische Lösungen (best practices) übernehmen kann, ohne dass dieselben Voraussetzungen wie Entwicklungsstand, politische Mehrheiten oder ähnlichen Probleme als Grundlage einer politischen Entscheidung vorlegen müssen.

»Policy borrowing« (Kopieren von Politiken) ist eine durchaus verbreitete und auch in den politischen Institutionen weitgehend akzeptierte Reformstrategie. In die institutionellen Besonderheiten der jeweiligen Modelle sind auch kulturelle Faktoren wie Leitbilder sowie gemeinschaftliche Vorstellungen von Gleichheit und Gerechtigkeit verwoben. So drücken sich beispielsweise in den Sozialversicherungen des konservativen (angelsächsischen) Wohlfahrtsstaatstyps eher einfache Gerechtigkeitskonzepte aus. Im Zentrum der wichtigsten Versicherungszweige sieht hier das Äquivalenzprinzip, die Koppelung von individuellem Beitrag gemessen am Einkommen und entsprechender Höhe der Sozialleistungen. Diese Konzepte sind weniger egalitär und moralisch anspruchsloser als die der kontinental-europäischen (eher sozialdemokratischen) Wohlfahrtsstaaten. Deshalb sollte sich der Umbau des bundesrepublikanischen Sozialstaates nicht am Leitbild der minimalistischen Version orientieren, sondern muss vielmehr - basierend auf seinen Stärken - neue innovative Elemente integrieren. »Eine Strukturreform des kontinentalen Sozial-

versicherungsstaates muss sich in Zeiten der Globalisierung und Individualisierung deshalb nicht minimalistisch an den selektiven Sozialstaatsinstitutionen des angelsächsischen Wohlfahrtskapitalismus orientieren. Denn die normative Logik der Selektivität stellt infolge einereingebauten Erosionsdynamik die Legitimität von sozialstaatlichen Leistungen immer wieder gerade auch »realpolitisch« in Frage. Allerdings sollten stets bestimmte aktivierende Elemente in eine universalismusorientierte Sozialstaatsreform eingebaut werden. Diese können durchaus systemkonform in einen steuerfinanzierten und stärker universalistischen Wohlfahrtsstaat skandinavischen Musters integriert werden. Die erfolgreiche aktivierende Arbeitsmarktpolitik Dänemarks mit ihren intensivierten Betreuungsangeboten und verschärften Zumutbarkeitsklauseln zeigt, wie erfolgreich dies geschehen kann. Allerdings sind sozialstaatliche Institutionen träge und beharrend. Interessen und Anspruchskulturen schützen sie vor radikalen Reformen« (Merket, 2001: 154; vgl. auch Heinze, 1998; H. 6/2001 der Zeitschrift für Sozialreform; Otto, 2002).

**Soziale Gerechtigkeit** Der Hinweis auf die soziale Gerechtigkeit macht darauf aufmerksam, dass der moderne Sozialstaat neben politischen, ökonomischen und sozialen Funktionen auch zentral eine kulturelle Funktion hat. Sozialpolitik trägt zur Gewährleistung einer als gerecht angesehenen Sozialordnung bei und erhöht dadurch auch die Legitimität von Staat und Gesellschaft. Die Diskussion um die Reformierung des Sozialstaates ist damit nicht nur eine Frage von Innovation und Modernisierung, sondern erfordert auch eine Neuverordnung der sozialen Gerechtigkeit. Die politischen Akteure, die sich einer konsequenten Reformpolitik verschrieben haben, sollten sich dieser Debatte nicht verschließen; andernfalls könnte ein Vakuum zurückbleiben, das sich für den Modernisierungsprozess nicht zuletzt unter legitimatorischen Gesichtspunkten als höchst problematisch erweist. Andererseits besteht durchaus die Gefahr, dass soziale Gerechtigkeit zu einer Formel der Reformverhinderung wird, die nahezu jede anstehende Maßnahme aushebeln und blockieren kann.

Für eine moderne Regierungspolitik wird es daher darauf ankommen, die fruchtbaren Anstöße für Innovations- und Steuerungsprozesse aus der Diskussion herauszufiltern und nutzbar zu machen.

Dabei muss sich aber gerade die deutsche Sozialdemokratie und noch stärker die Gewerkschaften von einigen »geliebten« staatszentrierten Wohlfahrts- und Gerechtigkeitsmodellen verabschieden. »Vom Staat, so die neue Botschaft, darf man nicht mehr alles, sondern nur noch immer weniger erwarten; die Gesellschaft und der Einzelne müssen und können mehr Verantwortung für sich selbst übernehmen, also mehr aus eigener Tasche bezahlen; eine Solidaritätsgemeinschaft kann nur als Leistungsgemeinschaft Bestand haben; ein Sozialismus der Mittelschichten ist nicht mehr finanzierbar; Leistung muss sich wieder lohnen; die Anreize müssen stimmen; Rechte setzen Pflichten und ihre Erfüllung voraus; der Staat als Vollkaskoversicherung hat ausgedient« (Streeck, 2000, 29; vgl. auch ders., 2001; Beiträge in Priddat, 2000; Werle/Schimank, 2000).

In diese Richtung zielt auch das Konzept des »aktivierenden Staates«, das sich sowohl von etatistischen Vorstellungen eines Maximalstaates absetzt, der die gesellschaftliche Wohlfahrt durch »mehr Staat« zu erhöhen beabsichtigt, als auch von neoliberalen Minimalvorstellungen, die auf die Maxime »immer weniger Staat« hinauslaufen. Ziel ist stattdessen ein umgestalteter und in seinen Zielen neu konzipierter Staat. Im Kern geht es darum, Gerechtigkeit, Effizienz und gesellschaftliche Wohlfahrt zu steigern, und zwar durch eine Neuaufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass die Motivationen und Handlungsbereitschaften zu Selbsthilfe und solidarischer Unterstützung gerade auch in »reichen« Wohlfahrtsstaaten durchaus vielfach vorhanden sind (vor allem in den breiten Mittelschichten), aber einer Aktivierung bedürfen. Aktivierende Politikstrategien zeichnen sich dadurch aus, dass sie unter der Maxime »Fördern und Fordern« die Rechte und Pflichten gesellschaftlicher Akteure in eine neue Balance bringen. In diesem Sinne zielt das Prinzip des »Förderns« darauf ab, die Hemmnisse für gesellschaftliche Eigentätigkeit und Koproduktion abzubauen und förderliche Rahmenbedingungen für gesellschaftliche Initiativen und individuelle Absicherung zu installieren. »Fordern« ist auch im zivilgesellschaftlichen Sinn so zu verstehen, dass Bürger sich ihrer eigenen Verantwortung für das Gemeinwesen klar werden und von staatlicher Politik aufgefordert werden, sich zu engagieren. Der »aktivierende Staat« ist derzeit jedoch weniger ein geschlossenes Programm als eine politisch-konzeptionelle Basis, unter deren Dach unterschiedliche politische Maßnahmen diskutiert und erprobt werden.

Unsere herkömmliche Vorstellung sozialer Gerechtigkeit manifestiert sich vor allem im Modell des Rheinischen Kapitalismus und bezieht sich auf den Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit sowie die Stabilisierung der traditionellen »Normalfamilie«. Dieses Modell wird jedoch durch soziale und ökonomische Wandlungsprozesse zunehmend unterminiert. Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft, die Verbreitung neuer Medien, Globalisierungs- und Individualisierungstendenzen bringen neue gesellschaftliche Milieus und somit auch neue Risiken hervor, die in der herkömmlichen Gerechtigkeitsvorstellung bislang nur wenig Berücksichtigung fanden. Hierzu zählen beispielsweise Arbeitslosigkeit, die Erosion des traditionellen Normalarbeitsverhältnisses und die Erosion der klassischen Normalfamilie, aber auch die Ausdifferenzierung des Alters und der Trend zur »Singlegesellschaft«.

»Die Arbeitsmarktdynamik erzeugt eine individuelle Verwundbarkeit jenseits der standardisierten Lebenskrisen und Existenzrisiken von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Behinderung und Alter. Denn im Wechsel zwischen Beschäftigung, Nichtbeschäftigung und Wiederbeschäftigung wächst die Bedeutung »nichtnormativer Lebensereignisse«, die einem zufälligerweise ein Fenster öffnen oder einen fatalerweise auf Grund laufen lassen. Was die Fle-

**Neudefinition  
von Sozial-  
staatlichkeit**

xibilisierung an Autonomiegewinn für den einzelnen gewährt, ist nicht ohne die Konditionierung für Zufälle zu haben. Aber wenn man überraschende Gelegenheiten nur noch als sinnlose Schicksalsschläge aufzufassen vermag, können daraus Dynamiken der sozialen Degradierung und des existentiellen Rausfallens entstehen, die einen aus der Mitte über den Rand hinaus ins Nichtsführen... Schließlich zieht das Lebensführungsideal des

Individualbetriebs einen Strich zwischen denen, die aktiv sind oder sich doch aktivieren lassen, und denen, die sich von anderen durchziehen und selbst hängen lassen. Wo die einen den Zusammenhang von Selbstkontrolle und Kontrolle durch den Markt akzeptieren, kennen die anderen nur Fremdanlage und Staatsversorgung. So produzieren die Autonomien und Produktiven ihre Entbehrlichen und Überflüssigen« (Bude, 2001: 8).

Schlüssel-  
aufgaben

Im Zuge dieser Entwicklung verschiebt sich auch die Frage, was an wen verteilt werden soll. Stand früher vor allem die (monetäre) Umverteilung zwischen verschiedenen Erwerbstätigengruppen im Vordergrund, kristallisiert sich in der gegenwärtigen Debatte vor allem das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen sowie marginal Beschäftigten als maßgebliches Kriterium heraus: Im Zuge der andauernden Beschäftigungskrise wird die Integration in den Arbeitsmarkt zur *Schlüsselaufgabe* sozialer Gerechtigkeit in Deutschland, denn damit steht und fällt die Verteilung des ökonomischen, sozialen und kulturellen Kapitals.

Deshalb muss es sowohl von der Politik als auch den Tarifpartnern und im »Bündnis für Arbeit« zentrale Aufgabe sein, durch einen tiefgreifenden Umbau unserer arbeitspolitischen Institutionen das Beschäftigungssystem zu öffnen und insbesondere das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors für den ersten und legalen Arbeitsmarkt zu erschließen. Als realistisches operatives Ziel könnte eine Erhöhung der Erwerbsquote von einem Prozentpunkt pro Jahr angestrebt werden. Schon bei einer Steigerung der Erwerbsquote um fünf Prozentpunkte wären im übrigen die meisten aktuellen Finanzierungsprobleme unserer Systeme der sozialen Sicherung lösbar. Aber nicht nur die Beziehungen zwischen Erwerbs- und Nichterwerbstätigen, sondern auch die Beziehungen zwischen anderen sozialen Gruppierungen bestimmen den Tenor der Diskussion: Hierzu zählt beispielsweise der Ausgleich zwischen Familien und Kinderlosen, die zukünftige Ausgestaltung des Generationenvertrages und das Verhältnis zwischen Fremden und Einheimischen. Unser Sozialstaat basiert nicht auf einer einheitlichen Definition sozialer Gerechtigkeit, sondern muss verschiedene, in Konkurrenz zueinander stehende Aspekte sozialer Gerechtigkeit ausbalancieren, wobei derzeit festzustellen ist, dass in den politischen Diskursen eine allgemeine Unsicherheit und Ratlosigkeit darüber herrscht, wie die verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen oft auch noch zusammengefügt werden können. Medienwirksame Begriffe wie »Gerechtigkeitslücke« verschleiern oft mehr als sie zur Aufklärung beitragen.

Leistungs- und  
Bedarfs-  
gerechtigkeit

Als klassische Dimensionen können hierbei die Werte Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit angesehen werden; die Geschichte unserer erwerbszentrierten Sozialversicherungssysteme mit ihren stark solidarischen Umverteilungskomponenten spiegelt die fragliche Ausbalancierung dieser beiden Werte wider. Kennzeichnend für die gegenwärtige Debatte ist, dass diese beiden Werte offenbar nicht mehr ausreichend sind, um Gerechtigkeitsbedürfnisse wiederzugeben. Vielmehr differenziert sich der Gerechtigkeitsbegriff im Zuge der gesellschaftlichen Wandlungsprozesse weiter aus. Insbesondere die Begriffe der Produktionsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit und nachhaltige Gerechtigkeit markieren die Vorstel-

lungen, die für eine strukturelle Reform des Sozialstaates maßgeblich sind (vgl. Giddens, 2001; Kaufmann, 1997; Münkler, 2001).

Der Begriff der Produktionsgerechtigkeit geht davon aus, dass Umverteilung dann nicht gerecht sein kann, wenn sie zu Lasten des gesellschaftlichen Wohlstands geht. Grundlegend ist die Vorstellung, dass Gerechtigkeit vor allem eine Frage der angemessenen Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand ist. Ist dieser Wohlstand jedoch als solcher gefährdet, müssen die Interessen einzelner sozialer Gruppen »im Interesse aller«, also im Interesse des Gemeinwohls zurückstehen. Hieran lässt sich ablesen, dass soziale Gerechtigkeit zwar nicht mit Innovation und Effizienz gleichzusetzen, wohl aber eng damit verknüpft ist. Innovations- und Modernisierungsprozesse insbesondere ökonomischer Art sichern soziale Gerechtigkeit, indem sie den Kuchen optimieren, der verteilt werden kann. Andere Gerechtigkeitswerte müssen demnach zurückstehen, wenn sie zu Lasten der Produktionsgerechtigkeit gehen.

Produktions  
gerechtigkeit

Chancengerechtigkeit hingegen bezieht sich auf die Voraussetzung gleicher Startbedingungen. Hier geht es vor allem darum, die Bürger zur Eigenleistung zu befähigen - Voraussetzung sind nicht nur entsprechende Einkommensspielräume, sondern auch die Stellung im Berufsleben, kulturelle und politische Teilhabe und nicht zuletzt die Intensität und Vielgestaltigkeit der sozialen Kontakte. Die Umsetzung der Chancengleichheit ist auf einen »social investment state« angewiesen, der auf die Humanressourcen der Gesellschaft setzt und den Bürgern das notwendige Werkzeug an die Hand gibt, um die eigene Lebenslage bedarfsgerecht zu gestalten.

Dies bedeutet, dass sich der Schwerpunkt sozialpolitischer Aktivitäten von der monetären Umverteilungspolitik zur Dienstleistungspolitik verschieben muss: Soziale Infrastruktur, Bildung und die Förderung innovativer Milieus sind Instrumente zur Aktivierung des gesellschaftlichen Humankapitals. Allerdings liegen hier die kontinentaleuropäischen Länder (allen voran die Bundesrepublik) im internationalen Vergleich auf hinteren Rängen.

Ein weiterer Begriff ist der der nachhaltigen Gerechtigkeit, die vor allem die Risiken der nachfolgenden Generationen in den Mittelpunkt stellt. Gerechtigkeit ist demnach ebenso eine Frage von long-term-equity und verpflichtet zu einem sparsamen Umgang mit den ökologischen und ökonomischen Ressourcen einer Gesellschaft. Ebenso wie bei der Produktionsgerechtigkeit stehen hier Begriffe der Effizienz und Innovation im Vordergrund - gefragt sind Verteilungsverfahren, die sicherstellen können, dass auch zukünftige Generationen über Mittel verfügen, um soziale Ungleichheit zu korrigieren, statt die Schulden der Solidargemeinschaft von gestern bezahlen zu müssen. Ähnlich wie bei Chancengerechtigkeit wird Gerechtigkeit nicht auf die Gegenwart begrenzt, sondern erhält eine präventive und investive Komponente.

Nachhaltige  
Gerechtigkeit

Gerade hinsichtlich eines konsensfähigen wohlfahrtsstaatlichen Zukunftsprojekts muss allerdings bei breiten Teilen der Bevölkerung die »Leidenschaft für Gleichheit und Gerechtigkeit neu geweckt und definiert werden, um in einer veränderten sozialpolitischen Landschaft Sinn zuzuschreiben und entsprechende Motivationen und Legitimationen freisetzen zu können. Die Rolle von handlungs-

leitenden Prinzipien, von normativ geprägten Selbstverständnissen des modernen Sozialstaats wird leicht unterschätzt, doch lassen sich Verteilungskonflikte und sozialpolitische Auseinandersetzungen, aber auch freiwilliges Engagement nur dann erfolgreich politisieren und kollektivieren, wenn sie kulturell eingebunden sind, also mit normativer Bedeutung versehen werden können. Denn für abstrakte

Sozialversicherungssysteme oder einige Milliarden Euro mehr an Sozialausgaben an sich hat noch niemand gekämpft, sondern nur für die ihnen zugeschriebenen positiven (indivi-

duellen und kollektiven) Wohlfahrtseffekte« (Schmid, 2002: 451 f; vgl. auch die Beiträge in Schroeder, 2001).

**Belastungs-  
gerechtigkeit**

Dies gilt auch für die Belastungsgerechtigkeit, die bislang als Forderung nach einer stärkeren Belastung der Leistungsfähigen (sprich: der oberen Schichten) verstanden wurde; gegenwärtig wird sie eher im Zusammenhang mit der Überlastung insbesondere der erwerbstätigen Bevölkerung diskutiert. Denn der Anstieg der Lohnnebenkosten, der mit dem Ausbau der sozialen Sicherungssysteme und ihrer zunehmenden Inanspruchnahme einhergeht, wirkt sich nicht nur auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen aus, sondern auch auf Kaufkraft und den Spielraum zur Eigenvorsorge bei den Erwerbstätigen. Dies gilt umso stärker, je mehr der Kreis der Erwerbstätigen durch Arbeitslosigkeit und die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses eingeschränkt wird. In diesem Zusammenhang wäre darüber nachzudenken, die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung zu verbreitern. Zudem müsste endlich der deutsche Arbeitsmarkt konsequent für neue Tätigkeitsfelder geöffnet werden, da hierüber auch die Basis aller sozialstaatlicher Sicherungselemente gestärkt würde. Allerdings hält das traditionelle Establishment der Arbeitsmarktpolitik unbeirrbar an der Hoffnung fest, dass durch weitere Verbesserung laufender Programme, durch neue noch gezieltere Maßnahmen für Problem- und Sondergruppen, durch zusätzliche regionale oder kommunale »Modellversuche« und vor allem durch Einsatz zusätzlicher finanzieller Mittel irgendwann doch noch eine Wende am Arbeitsmarkt geschafft werden könnte. Hierfür spricht jedoch nichts. Die deutschen Bildungs- und Ausbildungsinvestitionen gehören schon jetzt zu den höchsten in der Welt; ohne Öffnung und Expansion des Arbeitsmarktes können sie aber nur wenig bewirken (vgl. Eichhorst et al, 2001; Heinze, 2002). Im Übrigen ist der gewachsene Korpus von Programmen und Maßnahmen mittlerweile so groß und komplex, dass auch die kompetentesten An- und Umbauversuche Gefahr laufen in der »Praxis« weitgehend unbemerkt zu bleiben. Marginale Korrekturen am vorhandenen Instrumentarium sind selbstverständlich nötig; allein reichen sie aber nicht aus. Ein Beispiel ist die fast endlose Debatte um die Integration gering qualifizierter Arbeitnehmer in den bundesdeutschen Arbeitsmarkt, die im Vergleich zu fast allen vergleichbaren westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten weit hinterherhinkt. Es ist auch weitgehend Konsens, dass dafür das geringe Beschäftigungsniveau im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen und generell die niedrige Erwerbsquote in Deutschland verantwortlich ist. Und wir wissen auch, dass dieser Ausschluss der Unqualifizierten nicht nur eine Exklusion aus der Beschäftigung sondern aus der Gesellschaft insgesamt bedeutet. Das deutsche Beschäftigungssystem verletzt elementare Prinzipien der Beteiligungsgerechtigkeit, indem große Gruppen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Während andere Gesellschaften dieses Bürgerrecht auf ein Beschäftigungsverhältnis über eine strukturelle Öffnung des Arbeitsmarktes und speziell durch eine Expansion der Dienstleistungsbeschäftigung realisiert haben, konzentrieren wir uns auf intensive Debatten über das Für und Wider und schaffen dann einige kleine Modellprojekte wie das »Mainzer Modell«. Sozialhilfeempfängern und Langzeitarbeitslosen (deren Zahl gerade in Deutschland seit inzwischen Jahrzehnten außerordentlich hoch ist) kann aber nicht durch kleine Experimente ge-

**Beteiligungs-  
gerechtigkeit**

helfen werden, die eher ein Ausdruck symbolischer Politik bzw. einer »Non-decisions-Politik« sind, sondern durch generelle Regelungen für Geringverdiener (vgl. Heinze/Streeck, 2003; Niejahr, 2003).

Auf einen Aspekt, der in den derzeitigen Debatten um die institutionelle Reformlogik häufig unterbelichtet bleibt, soll allerdings explizit hingewiesen werden: Soziale Gerechtigkeit muss fair ausgehandelt werden (vgl. Rawls, 1998), um gesellschaftlich konsensfähig zu bleiben. Die Frage bleibt, ob noch alle relevanten sozialen Gruppen im Verhandlungsprozess auch angemessen vertreten werden. Hatten früher vor allem »Randgruppen« keine Lobby, scheint sich mittlerweile der Kreis der Nicht-Vertretenen auch auf Bereiche der Mittelschichten ausgedehnt zu haben. Offensichtlich repräsentieren die klassischen Interesseninstitutionen (Parteien und Verbände) eine immer kleiner werdende Klientel. Hier bedarf es eines vielfältigeren Spektrums an zivilgesellschaftlicher Interessenvertretung. Außerdem muss die konkrete Umsetzung sozialer Gerechtigkeit transparent und nachvollziehbar sein. Unser Sozialstaat wird weniger als sozial ungerecht empfunden, weil er eine nicht akzeptable Ungleichheit schafft, sondern weil er in seinem Regelungsdickicht kaum von Experten, geschweige denn von Bürgern nachvollziehbar ist.

Zivilgesellschaftliche  
Interessen-  
vertretung

Das in den letzten Jahren entwickelte Gerechtigkeitskonzept »kann zwar einiges zur gerechtigkeits-theoretischen Justierung des Sozialstaates beitragen, aber die für seinen Ausbau und seine Aufrechterhaltung erforderliche Unterstützungsbereitschaft vermag es nicht zu mobilisieren: Erstens, weil es aufgrund seines Universalisierungsanspruchs nur schwer plausible Reichweitenbegrenzungen für Solidaritätszumutungen zu entwickeln vermag, und zweitens, weil es aus demselben Grund über keine starke emotionale Komponente zur Mobilisierung von Solidaritätsbereitschaft verfügt. Wie und woher kann also die über bloße Akzeptanz hinausgehende Unterstützung der sozialstaatlichen Sicherungen ge-

wonnen werden? Offenbar ist und bleibt die Solidaritätsbereitschaft großer Teile der Bevölkerung eine zwingende Voraussetzung, die durch keinerlei Gerechtigkeitsvorstellungen abgelöst und ersetzt werden kann. Diese Frage hat an Schärfe gewonnen, seitdem die traditionellen Agenturen der Solidaritätsmobilisierung, die Nation und die Klasse, an politischer Bedeutung verloren haben und auch die zumeist konfessionell geprägten sozialmoralischen Milieus, die als Generatoren wie Betätigungsfelder von Solidarität gewirkt haben, in den letzten Jahrzehnten infolge sozialer wie regionaler Mobilität mehr und mehr abgeschmolzen sind« (Münkler, 2001: 43; vgl. auch die Beiträge in Heinze/Olk, 2001).

Gerechtigkeit und Solidarität sind jedoch zwei Seiten derselben Medaille. Gerechtigkeit ist das soziale Ordnungsprinzip einer Gesellschaft und betrifft die Gestaltung jener Institutionen, von denen die Verteilung der Lebenschancen abhängen. Solidarität hingegen ist ein lebensweltliches Phänomen, nämlich das Gefühl mitmenschlicher Verbundenheit in Gemeinschaften. Sie beinhaltet im Kern den Anspruch auf Verlässlichkeit und Kooperationsbereitschaft. Solidarität ist die lebensweltliche Basis für Gerechtigkeit und bedarf der unmittelbaren Erfahrung und sinnlichen Wahrnehmung. Sektoren, die dies vermitteln können, sind neben der Familie und den informellen Netzwerken vor allem die Institutionen des Dritten Sektors. Eine - bereits skizzierte - Aufgabe des Sozialstaates besteht daher auch in der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, der Selbsthilfe und der informellen Netzwerke und natürlich auch in der Unterstützung der Familie in ihren vielfältigen Ausprägungsformen. Allerdings unterliegt die Solidarität tiefgehender Wandlungsprozesse und steckt in einer tiefen Krise, da auch hier die eindeutigen Bezugspunkte und sozialen Verankerungen verloren gehen.

Gerechtigkeit  
und Solidari-  
tät

Nimmt man noch einmal die Argumentation auf, dass die soziale Exklusion die zentrale Herausforderung für wohlfahrtsstaatliche Systeme und das Problem der sozialen Gerechtigkeit darstellt, dann wird auch von der Politik ein Raum sozialer Anerkennung und Mitwirkung erwartet. »Eine Politik des Respekts richtet sich zuerst an die Ignorierten und Beleidigten und rechnet mit der prinzipiellen Fähigkeit aller Menschen, sich selbst wieder aufzurichten. Sie ist in dem Sinne absolutistisch, als es ihr letztlich darauf ankommt, ob

der einzelne ein gutes Leben führen kann, und nicht, wie sein Leben im Vergleich zu dem Leben anderer aussieht. So könnte es gelingen, den strukturell Ausgesteuerten und persönlich Entmutigten wieder zu einem Gefühl für ihr eigenes Leben zu verhelfen, ohne ihnen eine außergeleitete Aktivierungsethik überzustülpen, die doch nur der Selbstvergewisserung derer dient, die nichts zu befürchten haben« (Bude, 2001: 9 f.; vgl. auch ders., 2000).

**Verhältnis  
Wissenschaft  
und Politik**

Die Frage, ob und wann solche konzeptionellen Überlegungen auch Eingang finden in die politischen Entscheidungsarenen in Deutschland, kann derzeit nicht klar beantwortet werden. Das Verhältnis der Wissenschaft zur Politik hat sich in Deutschland - im Vergleich zu anderen Ländern - in den letzten Jahren nicht unbedingt sehr produktiv entwickelt. Schon die Brücke zwischen allgemeinen wissenschaftlichen Situationsbeschreibungen und beratungsorientierten Politikanalysen ist kaum vorhanden, ganz zu schweigen von der noch immer dominierenden Abschottung zwischen wissenschaftlichen Analysen und konkreter politischer Problemlösung. Nur in wenigen Fällen kann von einer gelungenen Kooperation zwischen »Problem-analytikern« und »Problemlosem« gesprochen werden; derzeit dominieren gerade auf der »Baustelle Sozialstaat« eher Beschimpfungen seitens ranghoher Politiker gegenüber wissenschaftlichen Vorschlägen. Auch andere, seit Jahren von wissenschaftlicher Seite immer wieder vorgetragenen Argumente für die Notwendigkeit von grundlegenden politisch-institutionellen Reformen werden wohl deshalb auch weiterhin nur zögernd und graduell umgesetzt werden. Allerdings gibt es eine Gewissheit: alle Felder der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik werden sich in den nächsten Jahren einer grundlegenden Stärken-/Schwächenanalyse stellen müssen und das Klima für die Bewahrer des Status-quo wird rauer. Wenn auch kleinere Signale durchaus auf eine umfassende institutionelle Erneuerung des Modells Deutschland, das viele schon länger als »einig Stillstandland« sehen, hindeuten, so stehen wir doch erst am Anfang.

**Literatur**

- Behrens, F. et al, (Hg.), 1995: Den Staat neu denken, Berlin
- Benz, A., 2001: Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat, in: C. Leggewie/R. Münch/(Hg.), Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt, S. 263 ff.
- Blanke, B. et al, 2000: Sozialstaat im Wandel. Studie für das MFJFG des Landes NRW, Düsseldorf
- Bosch, G./Hennicke, P./Hilbert, J./Kristof, K./Scherhorn, G. (Hg.), 2002: Die Zukunft von Dienstleistungen, Frankfurt/New York
- Bude, H., 2000: Was kommt nach der Arbeitnehmergesellschaft?, in: U. Beck (Hg.), Die Zukunft von Arbeit und Demokratie, Frankfurt, S. 121 ff.
- Bude, H., 2001: Gerechtigkeit als Respekt. Sozialmoralische Folgen von Ungerechtigkeit durch Exklusion, MS
- Eichhorst, W. et al, 2001: Benchmarking Deutschland. Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin/Heidelberg
- Evers, A./Olk, Th., 2002: Bürgerengagement im Sozialstaat- Randphänomen oder Kernproblem?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9/02, S. 6 ff.

- Fretschner, R./Heinze, R.G./Hubert, J., 2003: Die Gesundheitswirtschaft - ein Wirtschaftskuster im Stress, aber mit guten Aussichten, in: GIB-Info (i.E.)
- Giddens, A., 1999: Der dritte Weg, Frankfurt
- Giddens, A., 2001: Die Frage der sozialen Ungleichheit, Frankfurt
- Hartmann, A./Mathieu, H. (Hg.), 2002: Dienstleistungen in der Neuen Ökonomie. Struktur, Wachstum und Beschäftigung, Berlin (FES)
- Heinze, R.G., 1998: Die blockierte Gesellschaft. Sozio-ökonomischer Wandel und die Krise des »Modell Deutschland«, Opladen/Wiesbaden
- Heinze, R.G., 2002: Die Berliner Räterepublik. Viel Rat - Wenig Tat?, Wiesbaden
- Heinze, R.G./Olk, Th. (Hg.), 2001: Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen
- Heinze, R.G./Streeck, W., 2000: Institutionelle Modernisierung und Öffnung des Arbeitsmarktes: Für eine neue Beschäftigungspolitik., in: J. Kocka/C. Offe (Hg.), Geschichte und Zukunft der Arbeit, Frankfurt/New York, S. 234 ff.
- Heinze, R.G./Streeck, W., 2003: Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel, in: DIW-Vierteljahresshefte
- Heinze, R.G./Schmid, J./Strünck, C., 1998: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, Opladen
- Kaufmann, F.X., 1997: Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt
- Kistler, E./Noll, H.-H./Priller, E. (Hg.), 1999: Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts, Opladen
- Klages, H., 2002: Der blockierte Mensch. Zukunftsaufgaben gesellschaftlicher und organisatorischer Gestaltung, Frankfurt/New York
- Leggewie, C., 2003: Regieren mit Kommissionen und mit Bürgerkonferenzen, in: SOWI H. 4/02, S. 34ff
- Leibfried, S./Wagschal, U. (Hg.), 2000: Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen - Reformen - Perspektiven, Frankfurt/New York
- Leif, T., 2002: Mehr Konzeptionen wagen. Wie mehr Bürgerbeteiligung eine Renaissance der Politik einleiten könnte, in: Gewerkschaftliche Monatshefte H. 12/02, S. 671 ff.
- Mayer, K.U. (Hg.), 2001: Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat, Frankfurt/New York
- Merkel, W., 2001: Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, in: Berliner Journal für Soziologie, H. 2, S. 135 ff.
- Münkler, H., 2001: Solidarität in modernen Gesellschaften, in: F. Müntefering/M. Machnig (Hg.), Sicherheit im Wandel, Berlin, S. 31 ff.
- Niejahr, E., 2003: Lieber klotzen. Modellversuche bringen nichts, in: Die Zeit v. 20.2. 03
- Offe, C., 2001: Wessen ist das Gemeinwohl?, in: W. Fricke (Hg.), Jahrbuch Arbeit und Technik, Bonn, S. 191 ff.
- Otto, H.-U., 2002: Ausgleich oder Ausgliederung? Über den Wandel des deutschen Sozialstaats und die Rolle der Sozialen Arbeit, in: Neue Praxis H. 6/02, S. 609 ff.
- Priddat, B.P. (Hg.), 2000: Der bewegte Staat, Marburg
- Priddat, B.P., 2000: Zivilgesellschaft als Parallelprozess: Demokratisierung der Wissensgesellschaft und Professionalisierung des Staates, in: ders. (Hg.), Der bewegte Staat, a.a.O., S. 197 ff.
- Rawls, J., 1998: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt
- Schmid, J., 2002: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen (2. Aufl.)
- Schmidt, M.G. (Hg.), 2001: Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, Politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen
- Schroeder, W. (Hg.), 2001: Neue Balance zwischen Markt und Staat?, Schwalbach
- Steinmeier, F.W., 2001: Konsens und Führung, in: F. Müntefering/M. Machnig (Hg.), Sicherheit im Wandel, Berlin, S. 263 ff.
- Streeck, W., 2000: Die Bürgergesellschaft als Lernzielkatalog, in: Die Mitbestimmung H. 6, S. 28 ff.
- Streeck, W., 2001: Die Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit, in: HJ. Arlt/H.-J. Sperling (Hg.), Umbrüche und Kontinuitäten. Perspektiven nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen, München/Mering, S. 271 ff.
- Werle, R./Schimank, U. (Hg.), 2000: Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt
- Zeitschrift für Sozialreform, 2001: Themenschwerpunkt H. 6: Baustelle Sozialstaat. Umbauen und veränderte Grundrisse, Wiesbaden

Verf.: Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Ruhr-Universität Bochum,  
Fakultät für Sozialwissenschaft